SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 18 minutos.)

-La Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión continúa el tratamiento del proyecto de ley sobre Afrodescendientes, norma que favorece su participación en las áreas educativa y laboral.

Hemos ido avanzando en la discusión de este proyecto de ley, pero nos hemos encontrado con dificultades en el artículo 4º, tema sobre el que en alguna oportunidad hicimos consultas con la Oficina Nacional del Servicio Civil y hemos recibido su asesoramiento. En la última sesión en la que estuvimos tratando el proyecto de ley con miras a su aprobación nos encontramos con algunas dificultades, que motivaron que la Comisión cursara nuevamente una invitación a la Oficina Nacional del Servicio Civil a los efectos de contar con su colaboración y asesoramiento técnico, específicamente con relación al artículo 4º, tal como fue conversado o tratado en la sesión pasada en la Comisión.

Recuerdo que se plantearon varios temas, pero uno de los más importantes era cómo administrar o establecer esa cuota del 8% teniendo en cuenta algunas complejidades como, por ejemplo, las normas que puedan reglamentar el tema. Si bien es verdad que la Administración Central puede imponer algún tipo de reglamentación, también es cierto que la norma abarca a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tienen su régimen autonómico, y ni hablar de los Gobiernos Departamentales. Por eso tenemos dificultades en cuanto a que la reglamentación no necesariamente deba o pueda ser una única reglamentación.

Tal vez los señores Senadores puedan ayudarme en el planteamiento de alguna otra duda o dificultad.

SEÑOR CONDE.- Había planteado algunas dudas acerca de cómo sería el funcionamiento operativo de esta reserva o cuota en caso de concursos en el Estado y de qué forma podríamos precavernos -con el texto de la ley o con la reglamentación pero, si fuera así, me gustaría saber cuál sería el tenor de la redacción en cuestión- a efectos de que, luego, no tengamos que enfrentar una serie de impugnaciones “en cascada” de los concursos que se hagan y eso nos cause una situación de parálisis en nombramientos en diversas áreas del Estado.

En el proyecto de norma que tenemos a consideración me parece que este tema que no está suficientemente desarrollado y no quisiéramos simplemente dejar que este tema lo arregle la reglamentación porque -confieso- no me quedaría tranquilo si no pudiese visualizar cómo se sale de una situación de concursos con una norma que, como en este caso, reserva cuota.

SEÑOR SOLARI.- Algunos de los temas específicos que habíamos planteado en la última sesión de la Comisión y que fundamentaron más aún la necesidad de contar con el asesoramiento de nuestros visitantes, refería -como bien dijo el señor Senador Conde- al sistema de concurso de ingresos.

Había dos visiones distintas de cómo se podía realizar esto. Una de ellas consistía en que, por ejemplo, si se deben llenar cien cargos, entonces se hacen dos llamados: uno para ocho cargos reservados exclusivamente para afrodescendientes y otro para los demás 92 cargos.

Esa era una posibilidad y la otra era que se hiciera un llamado para los cien cargos en forma indiscriminada y que a todos los postulantes -y en este caso, específicamente, a los afrodescendientes- se les exigiera lo mismo; estamos hablando de un mínimo de conocimientos, de aptitudes, etcétera, con el que deberían cumplir para poder desempeñar la función, una especie de mínimo eliminatorio, y que a partir de ahí, en las pruebas de capacitación o las que dan puntaje, digamos, se compensara al afrodescendiente con un determinado porcentaje de manera que tuviera una discriminación positiva, pero sabiendo que puede cumplir con la función.

Estas eran las posibilidades que estaban planteadas y, en ese sentido -también en línea con lo que acaba de manifestar el señor Senador Conde- pienso que sería bueno que la ley estableciera criterios para esa bonificación, de tal manera que después no dé lugar a reclamaciones, impugnaciones, etcétera, que dificulten el proceso de designación.

Esas eran algunas de las inquietudes que estaban planteadas.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Antes que nada, queremos agradecer la invitación que nos hizo la Comisión para participar nuevamente de esta instancia.

Queremos pedir las disculpas del caso por la demora en el envío de la redacción del artículo 4º. La Secretaría nos hizo llegar la solicitud en varias oportunidades, pero no pudimos hacerlo antes, primero, por problemas de salud personales y después, porque nuestro asesor tuvo que viajar. Me gustaría ver tres temas en particular, sin perjuicio de que después abordemos lo que los señores Senadores nos han solicitado específicamente.

En primer lugar: el porqué del artículo 4º y sus modificaciones.

En segundo término, hay otras cuestiones vinculadas a ese artículo y, en mi opinión, aunque no forman parte de él tienen directa relación sobre el tema.

En tercer lugar, si los señores Senadores no lo toman a mal, me gustaría una hacer mínima referencia a la Ley Nº 18.651, sobre protección integral de los discapacitados, porque tiene relación directa con el tema.

Cuando -luego de la comparecencia anterior- se le pide a la Oficina una redacción sustitutiva en virtud de los problemas que habíamos visto, en primera instancia, en el artículo 4º del proyecto de ley, nosotros la confeccionamos sobre todo con la intención de resolver un problema que se da en la Ley Nº 18.651 -a la que, como dije, nos gustaría referirnos porque tiene varios puntos en común- que es el de la temporalidad. Esa ley no establece con claridad cuándo tomar el 4% de las vacantes o del crédito, y veíamos que el mismo problema se podría estar dando en la redacción que estaba a estudio de la Comisión. Nuestra primera intención fue establecer la temporalidad dentro de la que se debe tomar el porcentaje en relación a los puestos de trabajo a cubrir y, en segundo lugar, se pretendió aportar un punto de vista diferente o un elemento más de discusión para la Comisión, es decir, una nueva alternativa.

Algunas de las ventajas que tiene el artículo 4º propuesto -sin decir, con ello, que vaya a solucionar todos los problemas, ni mucho menos- respecto del anterior, son: en primer lugar, incorpora a las personas públicas no estatales -es un universo más amplio-; en segundo término, modifica los términos que utilizaba el viejo artículo 4º porque donde decía: “vacantes laborales del Estado” -eso podía tener más de una interpretación, ya que el concepto de vacante está íntimamente ligado al de cargo presupuestal- , expresa: “puestos de trabajo a ser cubiertos”; en tercer lugar, establece la temporalidad, es decir, el porcentaje a tomar entre los puestos a cubrir en el año y, a diferencia de la Ley Nº 18.651, esto tiene una ventaja comparativa en cuanto a esta aclaración; en cuarto término, impone la obligación de realizar una previsión del crédito correspondiente para el pago de quienes se encuentren al amparo de esta ley, si es que se aprueba; y en quinto lugar, comete a la Oficina Nacional del Servicio Civil presentar la información que surja de la aplicación del artículo en oportunidad de la presentación de los vínculos del Estado a las distintas Rendiciones de Cuentas.

Si bien más adelante voy a volver sobre el artículo 4º -por lo que decían los señores Senadores- me gustaría hacer referencia a algo que para mí está muy ligado. No sé exactamente qué ha pasado con el resto de los artículos pero, por ejemplo, el artículo 9º establece la creación de una Comisión de tres miembros, integrada por los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social y de Educación y Cultura, que tendría como cometido la ejecución de lo que disponen las distintas normas contenidas en este proyecto de ley. En este punto vuelvo a un tema que planteamos en la oportunidad pasada, que para nosotros es de vital importancia -luego lo veremos en la aplicación del artículo 4º- y que es ver si dentro de las competencias de esta Comisión está la de determinar

cómo se va a hacer la identificación de la persona afrodescendiente. A nuestro entender -reitero- esto es muy importante, por más que se tienda a ir por el camino de la autoidentificación, porque ¿dónde queda ello registrado? ¿Cómo se registra? ¿Se lo hace bajo algún parámetro específico? ¿Dónde se materializa tal acto? Si no hubiera un sistema así, o de similar naturaleza, que permitiera la identificación de tales ciudadanos, es probable que tengamos múltiples problemas a la hora de realizar un llamado. Por ejemplo, se hace un llamado en cualquier Ministerio, para tal cargo o tal función. En el momento de inscribirse, ¿alcanza con que la persona diga que es afrodescendiente? A nuestro entender, podría ocurrir que, sin quererlo -obviamente, estoy planteando una situación meramente hipotética- se estuvieran borrando con el codo lo que se quiso escribir con la mano. Si no establecemos alguna limitante o algún parámetro -por eso me referí a la Comisión que se crea mediante el artículo 9º- podría suceder, aun reglamentariamente, que alguien, sin ser afrodescendiente -recordando que puede acceder mediante la mera autodefinición- se anote en llamados comunes -si se me permite el término- y también en llamados para personas afrodescendientes. Entonces, ¿no le estaríamos poniendo más competidores a la población objetivo de esta ley, a la que queremos proteger? Si no prevemos esas situaciones, quizás se pueda llegar a desnaturalizar lo que la ley pretende consagrar.

A nuestro entender, tendría que existir -y así lo dijimos en una oportunidad anterior- algún elemento que permitiera identificar con mayor certeza a esa población objetivo; alguna norma de este proyecto de ley debería establecer un criterio o, de lo contrario, facultar para que se haga reglamentariamente, para que luego no quede sujeto a interpretaciones si la Comisión que se crea mediante el artículo 9º tiene o no tales facultades.

Por otra parte, se nos ocurre una pregunta, así como al pasar. Hoy día cualquier persona afrodescendiente puede presentarse a los llamados que se están realizando, pero mañana, de presentarse en un llamado cualquiera, ¿eso contaría o no para el porcentaje de cupos del 8%?

Con respecto a lo que decían los señores Senadores Conde y Solari, tuvimos oportunidad de leer alguna parte donde se estuvo analizando si ese 8% se conformaba dentro de los llamados comunes o se hacían llamados por separado. Son dos caminos que se pueden adoptar. Así como está el proyecto de ley, para nosotros y, por lo menos en esta primera etapa, deberían hacerse llamados por separado, más que nada por los problemas que podría acarrear, justamente, poner en un mismo llamado que un 8% de esas vacantes son para afrodescendientes. Si la intención fuera realizarlo dentro de los llamados comunes, el proyecto de ley debería expresarlo específicamente, debería tener un marco normativo bien claro que tuviera la fuerza suficiente para amparar dichas situaciones. Por ejemplo, supongamos que hay un llamado de cierto Ministerio en el que se llama para ocupar 13 vacantes para administrativos, profesionales, etcétera. En este caso, de esas 13 vacantes, una correspondería a afrodescendientes. Entonces, se hace el concurso, y si la persona afrodescendiente estuviera en los primeros 13 lugares en lista de prelación no tendríamos inconveniente. Pero pregunto qué pasa -fue la situación que planteó el señor Senador Solari en la Comisión- si la persona afrodescendiente queda en el lugar 30 o 40. A nuestro entender, en este caso es cuando tiene que existir ese marco legal que ampare dicha situación porque, de lo contrario, las personas que están desde el lugar 13 en adelante tienen todo el derecho del mundo a recurrir, y con seguridad o probablemente, lo podrían hacer basándose en el artículo 8º de la Constitución de la República o, incluso, en el 7º, en cuanto que establece que las limitaciones a algunos derechos son materia de ley y deben basarse en normas de interés general, sin perjuicio, de que podrían invocarse otras normas como el 72 y 332 de la Constitución. Por eso, para nosotros es importantísimo que si ese es el espíritu del Legislador, debe regularse en la propia ley. Esto va a dar marco a que, después, en los llamados se hagan las bases y me pregunto qué peso o base jurídica tendría al momento de armarse en las bases si no está en la ley, como para decir: “Me puedo saltear del número equis al número tal, porque es el primer afrodescendiente que tengo en la lista de prelación”. Sin perjuicio de esto quiero hacer una aclaración -porque también lo veíamos en la discusión de la Comisión- en cuanto a que, evidentemente, tiene que haber un piso. Hoy día en todos los llamados a concurso que se hacen -por lo menos los de la Administración Central, a través de Uruguay Concursa- al final de estos se elabora una lista de prelación que tiene una vigencia de dieciocho meses, la que se hace sobre aquellos postulantes que pasaron en conjunto el 70% de todas las etapas. Quiere decir que quien tenga menos del 70% no integra ninguna lista de prelación. Por ello, en esta primera etapa y tal como está redactado el proyecto de ley, nos parece que tiene menos inconvenientes hacer llamados por separado, como en general se hace con los discapacitados. Esta es la forma de que compitan entre sí y es mucho menos vulnerable la situación, a que compitan y queden entre medio, en definitiva, hasta por un tema de

imagen. Digo esto porque puede suceder que alguien se presente al concurso, obtenga un puntaje de 78 puntos y por una cuotificación termine ingresando alguien que obtuvo 70 o 71 puntos. Como conclusión, debo decir que si se quisiera que todo fuese dentro del mismo llamado, el proyecto de ley debería regular específicamente este y otros aspectos, para que a posteriori no surgieran recursos administrativos -tal como mencionaba el señor Senador Conde- que sería algo que evidentemente podría retrasar todos los procesos que estuvieran en juego.

Quedo a las órdenes de los señores Senadores para responder las preguntas que deseen hacer y adelanto que quisiera referirme también a la Ley Nº 18.651 porque tiene mucho parentesco con el tema.

SEÑOR SOLARI.- Agradezco la información, porque creo que este intercambio es muy útil.

Si no entendí mal, para que una persona fuera ingresada en la lista de prelación, debería alcanzar más de un 70% en cada una de las distintas dimensiones, y si se hicieran llamados separados, de cualquier manera también se aplicaría ese criterio para el llamado específico para afrodescendientes. Entonces, podríamos terminar en una situación en la cual, simplemente por una cuestión de números, habría una lista de prelación de no afrodescendientes que tendría ese número y otra de afrodescendientes que podría tener cero, en el caso de que ninguno llegue al 70% mencionado. Me gustaría saber si mi interpretación es correcta.

SEÑOR MARTÍNEZ.- La interpretación es correcta, porque el 70% es del promedio de las distintas fases del llamado, que puede incluir méritos, antecedentes, oposición y méritos, con entrevista, con psicotécnico, es decir, todas las variables que dependen de lo que solicite el Inciso. Reitero que dentro de la Administración Central podría ocurrir -aclaro que eso ya sucede en llamados comunes- que nadie llegara a ese porcentaje. En la actualidad, cuando en un llamado se establecen requisitos excluyentes muy altos, es posible que quede desierto porque los postulantes no llegan al porcentaje mínimo que requiere la base, es decir, el 70%. Por lo tanto, en el ejemplo que menciona el señor Senador, también podría ocurrir que el llamado quedara desierto.

SEÑOR SOLARI.- Me parece que esa eventualidad no queda claramente especificada en la redacción propuesta por la Oficina Nacional del Servicio Civil. Digo esto, porque el primer inciso del artículo 4º expresa que el Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatales, están obligados a destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año. Si bien se establece que eso se hará previo llamado público, desde mi punto de vista ello no tiene implícita la condicionalidad del cumplimiento de ese mínimo exigible.

Por otro lado, en el inciso segundo del artículo 4º en la redacción de la Oficina Nacional del Servicio Civil, se establece que a tales efectos deberán destinar un porcentaje suficiente del crédito destinado a puestos de trabajo que les permita cumplir con lo dispuesto precedentemente. Si mi interpretación es correcta, esto se aplica solamente cuando se trata de llamados separados. Para esos puestos de trabajo se divide el Rubro 0 en determinada cantidad para el llamado de no afrodescendientes y, otra, para el de los afrodescendientes.

SEÑOR MARTINEZ.- En primer lugar, es cierto que el artículo 4º no establece la base o el porcentaje sobre el cual se pasa a ocupar una lista de prelación, como tampoco figura en ninguna norma de rango legal de Uruguay Concursa. Ahora bien, existen decretos, como el Decreto Nº 56 de 2011, el Decreto Nº 87 de 2012 y el Decreto Nº 96 de 2012, que reglamentan el sistema de reclutamiento y selección del personal de lo que se conoce como Uruguay Concursa. Actualmente, estos decretos están en proceso de modificación, a estudio del Poder Ejecutivo para unificarlos en uno solo y resolver situaciones que, con el tiempo, hemos visto que trajeron inconvenientes. Al igual que los anteriores, este nuevo decreto establece en forma específica todo el proceso de selección, esto es: cómo se debe hacer, qué debe contener el expediente, etcétera. Además, en su artículo 30 se establece el porcentaje. Dicho artículo dice que la aprobación del concurso se verificará cuando el postulante haya obtenido, como mínimo, setenta puntos por la suma total de los puntajes de cada factor. A continuación, establece que se considerará eliminado del proceso de selección aquel postulante al que el puntaje obtenido en las etapas realizadas no le permita, con el máximo de puntos restantes, completar el total de setenta

puntos mínimos exigidos para la aprobación del concurso. Luego vienen los factores de evaluación para los concursos de mérito y antecedentes, oposición y méritos, etcétera, donde se modifica la ponderación.

Más allá de la integración en un solo decreto, el artículo 30 presenta una modificación sustancial que es la de economizar el proceso. La norma anterior establecía que se debe llegar al 70% realizando todas las etapas, mientras que ahora dice que si en alguna de las etapas nos damos cuenta que, aun sacando el máximo en la siguiente, la persona no va a llegar a un 70%, ya se la puede eliminar del registro, lo que significa que es un postulante menos para entrevistar, estudiar la documentación o, de ser necesario, realizarle el psicolaboral, cuya contratación tiene un buen costo.

En cuanto a la segunda pregunta planteada por el señor Senador quiero decir que dentro del proceso de reclutamiento y selección, actualmente hay varios controles respecto de la existencia de créditos que financie ese puesto de trabajo. En primer lugar, los Incisos tienen la obligación de hacer un análisis integral de las necesidades de personal que tienen para trabajar bien y enviarlo a la Oficina Nacional del Servicio Civil. Esa planificación de necesidades de recursos humanos debe ir acompañada de la documentación que demuestre que tiene el crédito suficiente para hacer 10, 15, 20 o los llamados que sean. En ese pedido en general se pueden solicitar, por ejemplo, diez administrativos, cinco abogados, un ingeniero, un arquitecto o un chófer. Después, cuando va el pedido concreto para que se confeccione la base y el perfil, también debe ir el expediente determinado, tanto con la firma del Gerente Financiero del Inciso como con la del Contador de la Contaduría General de la Nación delegado frente al mismo. En este caso, se persigue lo mismo y se podría aplicar en una o en otra modalidad. A los efectos de que el 8% de las vacantes se cubra con afrodescendientes, se tiene que destinar un porcentaje del crédito para cumplir con dicha norma. Por supuesto que esto se va a hacer en la planificación anual y también en el llamado en concreto.

SEÑOR CONDE.- Voy a asumir, por el momento -aunque todavía esto no está resuelto- que optamos por el criterio de hacer llamados separados. Luego analizaremos si esto es lo que preferimos o no. En esta hipótesis, consulto a la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil si el segundo párrafo del artículo 4º que proponen podría contribuir de un modo más explícito a aclarar este criterio de los llamados por separado. En ese sentido, me atrevería a sugerir la siguiente redacción, que pongo a consideración: "A tales efectos, deberán destinar los porcentajes suficientes del crédito destinado a puestos de trabajo que les permita cumplir con ambos llamados según lo dispuesto precedentemente". Entonces, aquí quedaría explicitado claramente que se va a proceder por la vía de llamados separados. Reitero, no sé si esto es lo que la Comisión va a votar, pero si decidiéramos utilizar este criterio, creo que esta redacción podría ser más clara. Me gustaría saber qué opinan al respecto.

SEÑOR LORIER.- En primer lugar, quisiera preguntar si sobre este tema hay alguna experiencia previa respecto de la ley de discapacitados. Hoy estamos analizando el caso de la población de afrodescendientes y hace un tiempo atrás nos ocupamos de los discapacitados, que tuvieron dificultades históricas -en un caso y en el otro- propias de su discapacidad, para lograr concursar y tener éxito en cargos que requieren cierto grado de preparación o de estudio. Entonces, la pregunta concreta es si para estos cargos complejos, que requerirían ciertas capacidades intelectuales, hay experiencia respecto a la ley de discapacitados. Esto tiene que ver con un razonamiento que quiero traer en este caso, ya que en el artículo 2º de este proyecto de ley se habla de acciones positivas. Recuerdo que en la sesión anterior hablamos sobre lo que ocurre con algunos estudiantes que vienen del interior de la República, con ciertas dificultades para adecuarse al nivel de los estudiantes que están en Montevideo y que tienen otras posibilidades. Esta situación obliga a los estudiantes a hacer cursos generalmente privados para alcanzar ese nivel y hacer una carrera con el mismo tono y tipo que los demás. A mí se me ha ocurrido -les hago esta pregunta por la experiencia que ustedes pueden tener- si en el marco del límite de 8% para los afrodescendientes y 4% para los discapacitados, puede haber una batería de medidas de apoyo, utilizando los mecanismos que el Estado tiene actualmente para colaborar con estas poblaciones; de lo contrario, algunos cargos jamás serán ocupados por estas poblaciones. Podrán entrar en el caso de los sorteos o en concursos de determinado nivel, pero, siendo realistas, para otros no van a tener posibilidades de acceso. Entonces, aquí el Estado puede jugar otro papel o puede desarrollar acciones positivas que se pueden incluir a continuación del artículo 2º o 3º del proyecto de ley, a los efectos de esa colaboración. Se me ocurre, por ejemplo, el Inefop -aunque también puede haber otros- que permita que estas poblaciones no solo ocupen un lugar de trabajo -algo que es muy importante por el trabajo en sí- sino que también puedan acceder a otros

niveles. No estamos hablando de todos los casos, sino de casos en particular que podamos apoyar y donde la discriminación positiva sea dada también a través de esta otra ayuda que señalo y que podemos pensarla en común a los efectos de ver cuáles pueden ser esos casos. Hacemos esta pregunta con carácter general y la inquietud que tenemos, compartiendo -aunque no lo hemos discutido- el camino de que deberíamos ir por instancias separadas -y no únicas- en el llamado, por los problemas que se pueden generar a posteriori.

Muchas gracias.

SEÑOR SOLARI.- Me gustaría que me aclararan si no sería conveniente establecer, en el inciso 1º del artículo 4º del proyecto de ley, que estas entidades están obligadas a destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para que sean ocupados por personas afrodescendientes, previo llamado público y siempre que logren el mínimo exigible para el desempeño de la tarea. Según entiendo, ese 70% está recogido en los decretos del Poder Ejecutivo pero no tiene base legal. De esa forma, tendría una base legal y les daría una mayor garantía a estas personas.

SEÑOR NISIVOCCIA.- De la experiencia que existe en nuestro medio, que no es tan vasta, los organismos con mayor capacidad de puestos de trabajo lo que hacen, en general, en el caso de la discapacidad es contratar y luego, sobre la base de un mínimo, ubicar a las personas. Inclusive, llegan a moverlas de lugar hasta encontrarles el sitio más adecuado, sabiendo que no es solamente un problema de la persona, sino del entorno: los propios compañeros de trabajo o los jefes. Algunos discapacitados se acercaron a la gente de recursos humanos para plantearles que no tienen tarea, y es que puede ocurrir que no estemos preparados para recibirlos. Aquí surge que esto de la entrada y el porcentaje es como un primer paso pero, en realidad, hay un mundo detrás de esto.

Probablemente, las experiencias más exitosas son las que acompañan el proceso y van dando estímulos y apoyos de diverso tipo. Al focalizarnos en el tema del empleo, observamos que se ha dado un cambio. Por ejemplo, antes se focalizaba en cuál es la discapacidad que admite tal puesto de trabajo y hoy ya no se va por ese camino sino que el foco está en la competencia, es decir, en lo que la persona tiene que poder hacer. Esto es distinto a cualquier otro cargo, en el sentido de que hay que ser más detallado y específico. Entonces, hay que decir que la persona va a atender el teléfono, va a llevar un expediente, se va a movilizar dentro del edificio o va a tener que salir del mismo. O sea, hay que ser más detallado para que las propias personas -en el caso de personas con discapacidad- sepan si pueden o no hacerlo.

Uno podría plantearse luego que, entonces, ingresan personas con un nivel de base, o sea, que pueden hacer ciertas tareas. En el caso de los afrodescendientes puede suceder lo mismo; todos sospechamos que se puede complicar en la medida que haya niveles de escolaridad y de estudios mayores. La ventaja que existe en el caso de personas con discapacidad es la existencia de la Comisión honoraria y la base de datos de quienes están registrados. Por tanto, podemos saber el estado de estudios previamente a hacer un llamado, a fin de tener una idea de qué tan exitoso será el mismo y qué tipo de personas podrían presentarse. Actualmente eso no existe en el caso de afrodescendientes, si bien tenemos entendido que el Mides está haciendo un relevamiento de técnicos y profesionales afrodescendientes, que figura en la página web del Mides, donde hay un formulario para llenar. Ello puede comenzar a darnos información a la hora de determinar qué llamados se podrían empezar a hacer; probablemente, haya que hacer un aprendizaje, empezando de los más amplios y básicos hacia arriba. Además, hay otras medidas que pueden llevarse a cabo luego del ingreso. O sea, una vez que la persona ingresa se pueden implementar acciones de capacitación y desarrollo, tal como hacemos con todos los funcionarios, a fin de ir asegurando también, en el desarrollo de carrera, estas inequidades. Los países que trabajan con estos tipos de situaciones de inclusión han podido observar que no alcanza con que las personas ingresen, sino que también hay que asegurar luego que lleguen a jefes, que puedan ocupar cargos profesionales o técnicos, o que medianamente puedan estar representados en la pirámide del Estado. En ese sentido, cuanto más se puedan prever en la norma estas apoyaturas previas o posteriores, mayor será la claridad en cuanto al rumbo que se quiere.

Con respecto a los llamados, técnicamente uno quiere imaginarse cómo va a funcionar esto. Creo que hacer llamados separados no sería un problema, pero hay que preguntarse qué sucede

cuando los perfiles son muy específicos. Entonces, si el 8% se pone como una meta, en algún momento eso va a llevar a plantearse cuántos profesionales y técnicos se aspira que entren en el año. Si se contara con una base de datos y, por ejemplo, se va a hacer un llamado para 20 profesionales y se observa que hay más población afrodescendiente que estudia para técnicos en administración, se podría orientar un llamado para ese perfil a esa población. Creo que a la larga puede darse el caso de tener que pensar en llamados mixtos, pero en una segunda etapa. En ese caso debería estar claro desde la norma cuál es el bonus o diferencia a establecer. Hay países que ya trabajan con estas poblaciones objetivo, a las que se les da preferencia, y lo que hace la norma es establecer claramente un puntaje -que puede ser del 10%- que se aplica sobre quienes pasan el mínimo. Quiere decir que no se trata de un porcentaje que ayude a superar el mínimo. Estamos partiendo de la base de que entre el 70% y el 100% son buenos candidatos; es verdad que hay una prelación y un orden, pero nadie se va a llevar un candidato que no es bueno porque tiene 75 puntos y no 95, si bien, obviamente, hay diferencias.

La experiencia indica que todos los trabajos de la gente de Recursos Humanos son muy a medida, artesanales y de alta dedicación. Cuando focalizamos en lo que las personas pueden hacer da una diferencia y después los apoyos son más sencillos, dado que se validan frente a sus compañeros y a la sociedad, en la medida que contratamos a una persona que, justamente, es buena para eso que fue contratada. Después, sobre esto, se infiere la existencia de un ciclo motivacional y puede ser virtuoso, por lo que hay que darle apoyaturas. Podría haber algún vínculo entre la formación para el empleo y el empleo y creo que no es de despreciar que empezáramos a trabajar en un tema de carrera. Digo esto porque con los años, inevitablemente, va a venir la segunda mirada, que sería algo así como decir: entra gente pero, ¿quedan en el último grado del Escalafón o se mueven? Ahí va a surgir otro desafío.

Creo con esto respondo al tema de los apoyos y las experiencias. He entrevistado personalmente a gente de Recursos Humanos de empresas públicas y todos llegan al acuerdo de que, en primer lugar, hay muchos mitos que derribar y eso se hace con mucho trabajo. Se deben buscar instancias con el fin de compartir información entre los que han hecho cosas para motivar y desmitificar. La bibliografía y lo que se habla en el mundo sobre estos temas, dice que nosotros en esta norma “ponemos las tintas” sobre el servicio civil y el compromiso del Estado y, en general, todos los países del primer mundo -donde tampoco se cumple con los cupos ni revisan para ver qué pasa- terminan diciendo que es necesario involucrar a los actores y lo que para nosotros es la primera línea de fuego de estos temas, es decir, los Jefes inmediatos de los lugares en los que se van a ubicar estas personas, las Unidades Ejecutoras, y la gente de Gestión Humana de Recursos Humanos, que son los que operan los llamados. De todos modos, lo que se termina diciendo es: “Ahí vienen los de Servicio Civil a machacar con algo que entra por un oído y sale por otro”. Es lo que dice el relevamiento y la experiencia.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Complementando lo que decía el señor Nisivoccia y con relación a las consultas que hacían los señores Senadores, quiero decir lo siguiente. En primer lugar, debo decir que si se quisiera establecer el porcentaje que menciona el señor Senador Solari no nos parecería mal, en la medida en que complementa lo que establece el artículo.

En segundo término, el señor Senador Conde establecía una redacción en un esfuerzo por aclarar que fueran llamados únicos. Me quedé pensando en el tema y, sin perjuicio de la redacción que él propone -a la que la única objeción que podría hacerle es que, a pesar de que entiendo claramente la buena intención del señor Senador, creo que refiere a ambos llamados y no hemos hablado del otro tipo de llamados- se me ocurrió otra que, simplemente, la dejo como una nueva alternativa. Ese segundo inciso podría decir algo así como: “Tales entidades deberán destinar un porcentaje suficiente del crédito destinado a cubrir los puestos de trabajo de aquellos llamados específicos que se realicen en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior”. Obviamente, a esta propuesta se le podrán hacer las variantes que los señores Senadores entiendan pertinentes, pero traté de recoger lo que, de alguna forma, se quiso dejar consignado.

En un marco un poco más genérico, y si bien no es competencia específica e integral de la Oficina Nacional del Servicio Civil, como decía antes, el tema de la Ley Nº 18.651 tiene mucho en paralelo con esta situación, como dijo el señor Senador Lorier. Quisiera ser lo más transparente posible

en esto, simplemente, para que tengamos claros algunos datos y sin ninguna intencionalidad en particular.

Según la fundamentación del proyecto de ley a estudio y de acuerdo con lo que surge del Instituto Nacional de Estadística, un 8% de la población se autodefine como afrodescendiente.

Por otro lado -en esto puedo equivocarme y el señor Senador Solari perfectamente me podrá corregir- si mal no recuerdo, y según las cifras de la Organización Mundial de la Salud, aproximadamente un 10% de la población tiene discapacidad. No sé si este dato es exacto.

SEÑOR SOLARI.- No recuerdo ese porcentaje.

SEÑOR MARTÍNEZ.- En todo caso, podríamos corroborar esa información.

Con esto quiero decir que nos parece que si esos porcentajes fuesen tales -o similares- podría haber una incongruencia en el sentido de que un 8% de la población obtenga un 8% de vacantes, mientras que quizás cerca de un 10% pueda disponer de un 4%. Digo esto, simplemente, a efectos de que los señores Senadores lo analicen.

También quería hacer una referencia a lo que disponen los artículos 49 y 50 de la Ley Nº 18.651. Justamente, uno de los aspectos que pretendía arreglar el artículo 4º tiene que ver con una falencia que aparece tanto en el artículo 49 como en el 50, ya que no tienen referencias temporales para el momento de cubrir las vacantes. Históricamente, esto ha motivado diferentes criterios interpretativos y, en definitiva, ha llevado a la difícil aplicabilidad de lo que disponen las normas. En base a ello hemos propuesto al Mides el estudio de tales disposiciones a efectos de decidir, quizás en oportunidad de la Rendición de Cuentas, si no habría que establecer alguna modificación a efectos de otorgar las herramientas y la claridad conceptual necesarias para el cabal cumplimiento de la ley. De lo contrario, es prácticamente imposible cumplir con el 4% que dispone la ley y con lo que realmente se busca.

Hemos oficiado a la Contaduría General de la Nación y a cada uno de los Incisos para ver si se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 50. En definitiva, hemos llamado tanto a la CGN como al Mides en un intento de acordar la reglamentación, pero estamos viendo que quizás después pueden aparecer las distintas bibliotecas que surgen cuando, a veces, queremos resolver los problemas por vía interpretativa y establecer lo que no ha quedado muy claro en el marco legal. Simplemente, quiero consignar esto porque sería importante que de alguna forma estos temas fueran abordados. La ley tiene el mejor espíritu y busca la mejor acción, pero realmente, después en la Administración existen una serie de dificultades para llevarla a la práctica y, evidentemente, es muy importante abordar a estas poblaciones de la forma en que lo quiso hacer la ley.

SEÑOR SOLARI.- Quiero hacer una reflexión y una pregunta con respecto a la hipótesis de los dos llamados porque, obviamente, es un tema que está arriba de la mesa.

Creo que no podríamos impedir que un afrodescendiente se inscribiera no solo al llamado para afrodescendientes, sino también al otro porque, siendo un llamado para la misma repartición, perfectamente bien podrían haber ingresado los ocho mejor calificados en el llamado de afrodescendientes o tener derecho a hacerlo en el de no afrodescendientes. En ese caso, habría que establecer algo en el proyecto de ley que permitiera u obligara a la Administración para que considerara a los ocho siguientes, de modo que el cupo quedara satisfecho por la acción natural, y no habría ninguna afirmación positiva.

Con respecto al artículo 9º, quería saber si la Oficina Nacional del Servicio Civil considera que la mejor integración es la que tiene, con un representante de los Ministerios interesados y con ningún representante de las organizaciones que tienen que implementar ese mecanismo. Parecería estar bastante claro que las dificultades que esto tiene no están en la definición del objetivo, porque que se plantean están dificultades prácticas en la implementación; y estoy pensando en la Oficina Nacional del Servicio Civil, pero también en la Contaduría General de la Nación, que son los

purgatorios por los cuales tienen que pasar, tanto la Administración como el concursante, para llegar a ocupar el cargo.

SEÑOR MARTÍNEZ.- El señor Senador Solari presenta una hipótesis exactamente contraria al ejemplo que yo había dado en su momento donde quizá, si no había algún sistema de control previo, alguien sin ser afrodescendiente -o por autodefinición- se podía presentar al llamado y esto le restaba posibilidades a la población que quiere proteger el proyecto de ley. Es evidente que, en una situación hipotética, se podría presentar, pero quizá deberíamos aplicar un concepto anterior porque no es que hoy en día no haya afrodescendientes trabajando en la Administración, o que no se presenten. El día de hoy le remití un proyecto de resolución al señor Presidente de la República, designando a uno para la Oficina Nacional del Servicio Civil y a un discapacitado, es decir que las acciones se dan. No es lo habitual hasta el momento, pero en un caso hipotético podría ocurrir lo que decía el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- Estoy hablando de una hipótesis de máxima, porque podría ocurrir que entraran cuatro personas por el mecanismo normal.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Hace un rato hice una pregunta a propósito de ese tema porque el proyecto de ley no establece nada a ese respecto. Si en el llamado que referimos como "común" se presenta una persona afrodescendiente, ¿lo tomamos en cuenta para incluir en el porcentaje del 8%? Como bien dice el señor Senador, este proyecto de ley no lo prevé, pero sería bueno pensar en esa hipótesis para que la situación no se resuelva por libre interpretación y quedara consignada -por lo menos en la versión taquigráfica- cuál es la posición para que se tome como antecedente al momento de elaborar la reglamentación.

Por otra parte, con respecto a la integración de la Comisión que se crea mediante el artículo 9º, es evidente que puede haber otros actores, pero cuantos más hay, más se dificulta establecer determinados criterios. Me salgo un poco del tema para recordar una anécdota sucedida hace un tiempo. Una vez quisimos hacer un llamado para el Ministerio de Salud Pública orientado a personas con discapacidad; nos parecía que como Ministerio de Salud Pública, tenía que dar el ejemplo. Para ello, consultamos a distintas organizaciones que trabajan con gente discapacitada pero, lamentablemente, no pudimos concretar el llamado porque eran tantas las divergencias de opiniones que había -"si ponemos esto, nos quedan tantos afuera, si ponemos esto otro, nos quedan otros sin contemplar- que, en definitiva, terminaron desmotivando una acción que tenía una muy buena intención.

Particularmente, soy partidario de que las Comisiones estén integradas por pocos miembros y que, obviamente, puedan recibir los aportes de distintos organismos y llamar en consulta para ver el tema integral, pero me parece que la responsabilidad no debería diluirse en muchos integrantes, precisamente, para que sea ejecutiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia y el aporte técnico que han hecho los representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, y les aclaramos que no descartamos que pueda haber alguna otra consulta, dependiendo de la evolución del análisis del proyecto de ley.

SEÑOR CONDE.- No he logrado tener un panorama un poco más claro en cuanto a la temática de las autonomías, que fue planteada al inicio. Me gustaría saber, en base a la experiencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil, si existe jurisprudencia o doctrina suficiente -supongo que sí- como para darnos alguna indicación en este campo. Quiero aclarar que cuando hablo de autonomías me estoy refiriendo a: hasta qué grado no puede plantearse una impugnación de la norma cuando pretenda establecerles a los Gobiernos Departamentales o a los Entes Autónomos, por ejemplo, los criterios para contratar personal, salvo que esta norma pudiera, debiera o se transformara en una norma de interés general.

Me gustaría que la Oficina Nacional del Servicio Civil nos asesorara en lo que respecta a este tema.

SEÑOR MARTÍNEZ.- El tema que ha planteado el señor Senador es bastante complejo.

Lo que puedo decir es que en nuestro Derecho existe una multiplicidad de normas genéricas que refieren al Estado como persona pública mayor o que discriminan, con el mismo contenido, tanto obligaciones para los Entes Autónomos como para los Servicios Descentralizados, los Gobiernos Departamentales o la Administración Central en su concepción más restringida. Realmente, es un tema de interpretación porque hemos tenido casos que han fallado en uno u otro sentido: normas que se ha entendido que han vulnerado el principio de especialidad o de autonomía y otras que se ha entendido que no. Por ello, no hay un criterio unánime al respecto. Sí puedo decir que hay multiplicidad de normas que tienen ejemplos como el que se está regulando y, muchas veces ha pasado que, ante este tipo de dudas, algunas normas han exhortado -como sucede con los decretos del Poder Ejecutivo que exhortan a las Intendencias- a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Pero esa exhortación tiene poco efecto porque, al no sentirse el organismo obligado por la norma, generalmente, esta termina siendo una expresión de buena voluntad del Legislador o del Poder Ejecutivo -si fuese un decreto- que no se lleva a cabo. Si la Comisión lo entendiera pertinente, nosotros podríamos hacer un estudio más profundo de la situación y enviar, incluso por escrito, formalmente, en qué se basan las distintas posiciones.

SEÑOR LORIER.- Mi intervención va en la misma línea que el señor Senador Conde. No recuerdo si el universo que abarcaba la ley que nosotros aprobamos sobre discapacitados era el mismo o más restringido que, originalmente, en esta ley de afrodescendientes. En esa ley también se expresaba "están obligados", porque por ahora, que yo conozca, no ha habido elementos contrarios u observaciones a no ser que ustedes tengan datos al respecto o que puedan hacer ese relevamiento que señalaban, que nos pudiera servir a nosotros de antecedente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, el tema que planteaba el señor Senador Conde y al cual refería también el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, es un tema de larga data en el país. Cuando uno analiza la jurisprudencia en esa materia de parte de los organismos del Estado, o incluso la ley -ya no la jurisprudencia sino los actos legislativos- se observa que se incurre muy frecuentemente en una situación de indefinición respecto de los funcionarios que están en los organismos que tienen autonomía consagrada por la Constitución. Por ejemplo, a mí me tocó vivir la experiencia en los Gobiernos Departamentales, donde en alguna oportunidad se sostuvo el criterio de que los funcionarios municipales no son funcionarios públicos. Recuerdo haber tenido discusiones en este tema, porque se consideraba que determinadas normas no abarcaban a los funcionarios municipales porque no se los consideraba funcionarios públicos. Sin embargo, a la hora en que ese funcionario hacía una reclamación ante la Justicia, obviamente, a los ojos de esta sí se lo consideraba como funcionario público. Entonces, es un viejo tema y creo que en algún momento debemos globalizarlo, es decir, tener claro el marco global en el que todos se mueven, sin perjuicio de la reglamentación que le corresponde, en función de la autonomía que tiene el organismo. Muchas veces se va más allá de esa interpretación y poco menos que se considera que los funcionarios que no son de la Administración Central prácticamente no son funcionarios públicos. Me parece que esta es una exageración que ha sido bastante común en la Administración Pública.

SEÑOR SOLARI.- De cualquier manera, el señor Presidente tendrá que agradecer nuevamente a quienes nos visitan, por lo que voy a hacer alguna consideración sobre el tema que tratamos anteriormente.

En determinado momento, el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil hablaba del porcentaje de la población que es discapacitada y qué relación tenía éste con el cupo que se le asignó en el proyecto de ley que ahora estamos analizando. Pedí que me alcanzaran esas cifras y puedo afirmar que en nuestro país hay 210.000 personas con discapacidades o capacidades diferentes, lo cual representa un 6% del total de la población, en tanto que la ley da una protección de 4%. Hay que tener en cuenta que para los discapacitados, si bien representan un 6% de la población, se da un cupo del 4% en lo relativo a las contrataciones; en el caso de los afrodescendientes la proporción es de un 8% de la población, y en este proyecto de ley se mantendría el mismo porcentaje para la contratación. Creo que la diferencia está justificada en el sentido de que el origen de la acción afirmativa que la sociedad tiene que tomar es distinto. En un caso obedece a reparar una acción de postergación cultural en la que intervino el Estado, permitiendo que ciertas formas de discriminación fueran legales y, en el otro, se busca compensar un hecho de la naturaleza que con el tiempo se irá corrigiendo.

Por otro lado, quisiera hacer una referencia con respecto a la redacción del artículo 4º, tal como lo propone la Oficina Nacional del Servicio Civil, que comienza diciendo: "El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados…", como si estos últimos no formaran parte del Estado. Entiendo que sí son Estado persona jurídica y que tal vez se quiso decir: "la Administración Central, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos,…" Me gustaría saber si mi comentario es correcto o si estoy equivocado, porque lo cierto es que esta no es mi área de competencia.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Respecto a los porcentajes de una u otra población que mencionaba el señor Senador Solari, aclaro que la Oficina Nacional del Servicio Civil de ninguna forma quiso tomar parte por ninguna de ellas. También quisiera decir que en lo personal no me manejé con datos del país, sino que simplemente recordé las cifras vertidas por la Organización Mundial de la Salud. Mi intención fue traer un paralelismo para que los señores Senadores tuvieran todos los elementos necesarios.

En cuanto al listado que se realiza en el artículo 4º, como saben los señores Senadores, dentro de la concepción de Estado está el Estado persona pública mayor, Estado persona pública menor e, incluso, cuando se habla del Poder Ejecutivo, también se hacen distintas interpretaciones. Por nuestra parte, nos referimos al Estado como persona pública menor porque, obviamente, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados forman parte de él. En este caso nos estamos refiriendo a lo que muchas veces se denomina como Poder Ejecutivo, aunque en la Constitución, por ejemplo, en el 59, queda la duda si dentro del Poder Ejecutivo está únicamente la Administración Central o si también están allí la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y demás. Reitero que la intención es referir específicamente a los Incisos 02 al 15.

Con relación a lo que decía el señor Senador Lorier en cuanto a qué referencia hacía a la Ley Nº 18.651, es decir, a quiénes comprendía, voy a leer el literal E) del artículo 51 que dice: "el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatales, deberán dictar sus reglamentos a efectos de la aplicación de la presente ley, en un plazo máximo de sesenta días, contado a partir del día siguiente al de aprobación del dictado por el Poder Ejecutivo, debiendo remitirlos, una vez aprobados, a la Oficina Nacional del Servicio Civil para su conocimiento."

Es decir que, específicamente, este proyecto de ley también abarca tanto a los Gobiernos Departamentales, como a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

SEÑOR LORIER.- ¿El Poder Judicial está incluido en el artículo 4º?

SEÑOR MARTÍNEZ.- No, señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- La nómina que leyó el señor Director me parece más interesante porque es bien abarcativa.

SEÑOR CONDE.- Solamente quisiera decir que recibimos el ofrecimiento realizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil con respecto a realizar una recapitulación de aquellos casos en que hayamos tenido contenciosos sobre este tema de la autonomía, a efectos de que queden incorporados en la historia fidedigna de la sanción de la ley. Lo planteo porque me preocupa que seamos exhaustivos, incluso, en temas de jurisprudencia y de doctrina, porque no creo que en Uruguay vaya a haber manifestaciones racistas que lleven a impugnar esta norma como un comportamiento general de la sociedad. De todas maneras, en esta época contemporánea que estamos viviendo hay manifestaciones de racismo en todas partes del mundo y es bueno que esta norma quede suficientemente sustanciada como para que no pueda ser atacada o vulnerada fácilmente.

SEÑOR LORIER.- Abusando un poco de la Oficina Nacional del Servicio Civil, quiero agregar que ha habido distintas consideraciones que pueden traducirse en propuestas concretas que nos pueden

servir de ayuda -además de la consulta más genérica- si a los invitados les parece, colaborando con elementos de redacción, que podremos tener en cuenta para el estudio del proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión vuelve a agradecer a los representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil por el trabajo aportado.

Como se habrá advertido, siempre surgen nuevas dudas y preguntas, por cuanto no descartamos la posibilidad de que antes del tratamiento definitivo del proyecto de ley, realicemos otra consulta a dicha Oficina.

No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 38 minutos.)